

La lettre de l'Odas

Semestriel
numéro 3
1^{er} juin 1994

Diffusion gratuite sur demande

Lettre périodique de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée - 13, boulevard Saint-Michel - 75005 Paris

EDITORIAL

Les derniers chiffres de l'Odas le confirment : les dépenses d'action sociale des collectivités locales continuent à augmenter considérablement.

Tous nos efforts doivent donc tendre à la mise en oeuvre de stratégies d'intervention optimisant les moyens disponibles, grâce à une meilleure identification des priorités, une articulation renforcée des actions engagées, et une réponse mieux adaptée à chaque situation d'exclusion.

Il faut pour cela développer nos outils d'observation, favoriser l'émergence de nouvelles synergies entre principaux partenaires, et accroître la territorialisation de nos actions.

Les contraintes nées d'un monde en pleine mutation engendrent difficultés et désarroi. Elles peuvent faire naître aussi l'espoir d'une action publique renouée. Forte de sa diversité d'intervenants, l'action sociale pourrait constituer le terrain privilégié d'un vaste redéploiement des moyens et des actions des collectivités publiques décentralisées au service de la cohésion sociale.

Alain Carignon

Alain Carignon, Ministre de la Communication, est président de l'Odas, maire de Grenoble, et président du Conseil général de l'Isère.

RENDEZ-VOUS

Le 23 juin : Assemblée générale de l'Odas

L'Assemblée générale annuelle de l'Odas se déroulera le jeudi 23 juin prochain à Paris, au Collège de France. Cette réunion débutera avec l'examen, de 10 h 00 à 10 h 30, des questions statutaires liées à la vie institutionnelle de l'observatoire.

A partir de 10 h 30, une succession d'interventions autour des derniers résultats des travaux de l'Odas permettra aux participants de débattre sur le thème "Quelles stratégies d'action sociale en période de crise ?".

Dans un premier temps, cette séance de réflexion sera consacrée au nouvel

environnement social et financier des collectivités locales. A cette occasion, seront présentées l'évolution des dépenses départementales d'action sociale au cours de l'année 1993, ainsi que les principales tendances de l'évolution des besoins et priorités en matière d'action sociale communale et départementale.

La dernière partie de cette matinée consistera en un échange autour des nouvelles stratégies dans trois domaines : l'articulation des actions, l'observation, et l'organisation du travail social.

Cette manifestation est ouverte aux représentants des collectivités et institutions adhérentes ainsi qu'à l'ensemble des membres des départements permanents et des groupes de travail.

LE CHIFFRE

Les dépenses d'action sociale en augmentation de 9%

Les dépenses nettes d'action sociale des départements de la France métropolitaine ont représenté, en 1993, près de 63 milliards de francs. L'augmentation sera donc de l'ordre de 9% par rapport aux dépenses de l'année 1992, confirmant les évolutions défavorables de ces dernières années, en dépit du relatif tassement constaté entre 1991 et 1992 (+7%).

Trois types de dépenses expliquent, à parts égales, cette augmentation : l'aide sociale à l'enfance, l'aide sociale aux personnes handicapées et l'insertion. Il faut à nouveau relever qu'une part importante de cette évolution provient de l'application des avenants aux conventions collectives dans les établissements et services sanitaires et sociaux. Inversement, il faut noter que les dépenses d'hébergement des personnes âgées n'augmentent pas, et qu'on enregistre un léger ralentissement, dû à des raisons techniques, de la hausse des dépenses d'allocation compensatrice.

SOMMAIRE

- Editorial. Rendez-vous. Le chiffre 1
- Dossier : le programme d'activités 1994 2
L'observation permanente, l'analyse des stratégies locales
- L'événement : la parution des guides de l'observation 4

■ Dossier : le programme de l'Odas pour 1994

L'observation permanente : poursuite et développement des activités actuelles

DANS le domaine de l'observation permanente, l'Odas poursuivra les actions engagées dans trois domaines : les dépenses départementales d'action sociale, l'action sociale communale et la protection de l'enfance, tout en développant des activités dans le domaine de l'observation des politiques menées en direction des personnes âgées.

Sur chacun de ces quatre thèmes s'est constitué au sein de l'Odas un département permanent.

Observation et enfance en danger

Chaque année, le département "Observation de l'enfance en danger" procède à une mise à jour des nombres de signalements afin de pouvoir observer l'évolution des populations concernées.

Il analyse et fait connaître les expériences engagées sur le terrain dans deux domaines : l'observation des enfants en danger dans le cadre d'une collaboration ASE-Justice d'une part, et l'accompagnement social des enfants à protéger, d'autre part.

Il peut enfin proposer le lancement d'études épidémiologiques en fonction des éléments d'information disponibles.

• *Participent aux travaux les services concernés du Ministère des Affaires Sociales, de l'Education Nationale, et de la Justice ; l'Institut de l'Enfance et de la Famille, la MIRE, le SNATEM, des associations intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance, ainsi que douze Conseils généraux : Eure, Eure-et-Loir, Ille-et-Vilaine, Isère, Landes, Pas-de-Calais, Haut-Rhin, Seine-et-Marne, Var, Vosges, Hauts-de-Seine, Val d'Oise.*

Observation et personnes âgées

Le département "Observation des politiques en direction des personnes âgées" a pour objectif de valoriser les efforts d'observation locale en analysant les grandes tendances au niveau national.

Constituant un carrefour d'échanges moins soumis aux enjeux de pouvoir et aux enjeux financiers, il tend également à favoriser la réflexion sur les axes stratégiques, tout particulièrement en matière de prévention et de maintien à domicile, à faire connaître les innovations intéressantes et transférables dans ce domaine, à identifier sur le plan de l'emploi les perspectives ouvertes par l'économie du vieillissement.

• *Ce département comprend onze Conseils généraux : Ariège, Côte-d'Or, Dordogne, Doubs, Meurthe-et-Moselle, Oise, Puy-de-Dôme, Haut-Rhin, Haute-Saône, Haute-Vienne, Yonne ; cinq villes : Cannes, Grenoble, Issy-les-Moulineaux, Marseille et Roanne ; quatre partenaires institutionnels : l'AGRR, la CNAVTS, la MGPCL, le Ministère des Affaires Sociales, ainsi qu'une entreprise : Sodexho.*

Observation et action sociale communale

Le département "Action sociale communale" a pour vocation de contribuer à l'analyse des évolutions des politiques d'action sociale des communes. Sous l'impulsion d'un conseil d'orientation composé de quinze villes ayant développé une réflexion approfondie, est lancée chaque année, avec l'aide d'universitaires et de représentants de services de l'Etat, une enquête sur un thème précis. En 1994, elle portera sur les modalités d'intervention des communes dans le domaine de l'insertion des plus défavorisés.

• *Le département est composé de représentants de vingt et une villes : Besançon, Cannes, Cergy-Pontoise, Créteil, Epinay-sur-Seine, Grenoble, Issy-les-Moulineaux, Nancy, Nantes, Nîmes, Paris, Pau, Rennes, Roubaix, Sainte-Geneviève-des-Bois, Strasbourg, Toulouse, Tourcoing, Troyes, Valence, Versailles. Des représentants du SESI et des universitaires y apportent également leur concours.*

Dépenses départementales d'action sociale

Pour l'étude de l'évolution des dépenses départementales d'action sociale, un panel composé de vingt-six Conseils généraux a été constitué. Fonctionnant de façon collégiale, ce groupe élabore les questionnaires, apporte les données nécessaires, en effectue l'interprétation, et en contrôle l'exploitation et la diffusion.

Pour la troisième année consécutive, il a analysé, dans le courant du printemps, l'évolution de la dépense sociale départementale. La publication du bilan annuel doit avoir lieu au mois de septembre prochain. Deux études thématiques figureront en outre dans cet ouvrage : l'analyse des dépenses d'insertion et celle des dépenses de personnel.

• *Ce département est composé des représentants des vingt-six Conseils généraux suivants : Ain, Aisne, Ardèche, Charente, Côte-d'Or, Côtes-d'Armor, Creuse, Doubs, Drôme, Eure, Gers, Gironde, Hérault, Landes, Lozère, Nièvre, Pas-de-Calais, Pyrénées-Atlantiques, Haut-Rhin, Rhône, Haute-Savoie, Paris, Vienne, Haute-Vienne, Territoire de Belfort, Essonne. Le SESI est également associé à ses travaux.*

L'analyse des stratégies locales : l'organisation du travail social

LE programme d'études 1994-1995 consiste en une double approche, reposant sur une analyse transversale des mouvements de réorganisation des services sociaux, et des analyses sectorielles autour de la problématique de l'insertion par l'emploi.

Organisation du travail social et services sociaux

Les collectivités locales réfléchissent à une réforme de leur organisation, à un moment où le passage de l'aide sociale classique à l'action sociale globale est rendu plus concret par la mise en oeuvre de politiques nouvelles, accompagnées de structures ou de financements particuliers : RMI, politique de la ville, prévention et traitement de la délinquance, logement, etc. Ces nouvelles politiques, modifiant le contenu même du travail social, ont multiplié les relations établies avec des partenaires extérieurs. Elles imposent une approche transversale que ne facilite pas l'organisation traditionnelle. C'est ainsi que de nombreux départements recherchent une meilleure cohérence de leurs politiques par une intégration plus grande des services, tout en cherchant à redéfinir le rôle des circonscriptions d'action sociale : celles-ci ne sont perçues ni par les usagers ni par les partenaires, comme de véritables antennes du Conseil général au plan local, c'est à dire comme des échelons déconcentrés de gestion et de mise en oeuvre de l'action sociale.

Les communes sont elles aussi confrontées au problème de l'inadéquation de leurs structures dans cette période de profonde mutation de l'action sociale. Les recherches dans ce domaine seront organisées, pour les Conseils généraux, dans le cadre de groupes de travail constitués en fonction de la population des départements. Les deux premiers fonctionnent déjà, dont l'un regroupe les vingt et un départements les moins peuplés (moins de 250.000 habitants). Le troisième, rassemblant les départements de plus de 750.000 habitants s'est réuni pour la première fois le 31 mai. Pour les communes, les travaux seront lancés dans le cadre du département "Action sociale communale" de l'Odas.

Organisation du travail social et insertion par l'emploi

Il s'agit d'analyser les conditions de mobilisation des acteurs locaux dans l'identification et la mise en oeuvre de nouvelles politiques d'emploi et d'activité.

L'efficacité des politiques d'insertion par l'emploi est étroitement liée à la qualité des rapports de collaboration entre partenaires locaux. Pour mesurer les changements dans ce domaine et formuler des propositions sur l'optimisation de ce partenariat local, l'Odas s'est donné pour triple objectif de dresser un état des lieux sur l'avancement des programmes d'insertion (PDI-PLIE) et les modes d'implication des acteurs locaux dans ces programmes, de mieux identifier les principaux obstacles à une collaboration plus soutenue entre d'une part les partenaires publics et d'autre part les partenaires publics et privés, et enfin d'analyser des expériences de participation au processus d'observation et de décision, engagées et réussies sur le plan local.

A l'appui des enquêtes menées sur le plan national sont lancées des investigations sur sites : ces travaux devraient permettre l'élaboration d'un rapport définissant quelques pistes d'amélioration des conditions de mobilisation des acteurs de terrain dans l'identification et la mise en oeuvre au plan local de nouvelles politiques d'emploi et d'activités à destination des populations en difficulté.

Dans cinq sites départementaux (Doubs, Ille-et-Vilaine, Isère, Rhône et Savoie), l'analyse portera sur les actions menées et les nouvelles attentes des acteurs publics et privés pour permettre une multiplication des initiatives en matière d'emploi.

Dans quatre villes (Albi, Cannes, Issy-les-Moulineaux et Roanne), des enquêtes seront lancées en direction des personnes âgées pour mieux appréhender correctement leur attente : quel type d'offre, quel type de financement, quelles conditions d'environnement institutionnel et privé favoriseraient le développement d'emplois de services ?

■ L'événement : les guides méthodologiques de l'observation

Les Entretiens de l'Odas, centrés sur le thème "Mieux observer pour mieux décider" se sont déroulés les 14 et 15 décembre 1993. Ils ont conclu un an et demi de travaux, maintenant prolongés par la diffusion de guides méthodologiques de l'observation réalisés à partir des constats et des recommandations présentés à cette occasion.

Les constats

Durant l'année 1993, l'Odas a lancé, dans chaque secteur de l'action sociale, une enquête destinée à connaître les besoins des responsables locaux en matière d'information stratégique. Les résultats ont permis de vérifier l'intérêt d'un cadre méthodologique commun à tous les acteurs locaux.

Un déficit d'informations stratégiques

Alors que les choix doivent être opérés avec la plus grande prudence compte tenu de la raréfaction des moyens, l'information stratégique est rare et peu accessible.

Le partage de l'information est en outre peu organisé, ce qui entraîne une dispersion des informations et des analyses. Ainsi, si les départements ont mis en place des dispositifs efficaces dans le domaine de la protection de l'enfance, la multiplicité des acteurs concernés et l'inexistence d'échanges d'informations véritablement organisés ne permettent pas de mesurer de façon précise l'importance du phénomène de la maltraitance et de son évolution.

Enfin, la mobilisation des acteurs locaux et l'articulation de leurs activités sont souvent entravées par l'absence de concertation préalable sur l'établissement du diagnostic social. On peut ainsi vérifier que la plupart des schémas des établissements et services sont élaborés sans que soient réellement associées les communes concernées, qui au demeurant ne ressentent pas toujours la nécessité de cette concertation.

Peu d'échanges d'expériences

L'échange d'expériences innovantes est peu organisé. La décentralisation devait favoriser la multiplication des centres de créativité. Elle y est parvenue mais l'information ne remonte pas. Ce constat vaut non seulement pour les collectivités départementales, mais aussi pour les autres institutions locales. Cela implique non seulement une perte de temps, d'énergie, mais, plus grave en cette période de crise du financement de l'action sociale, de possibilité d'économie sur les coûts inhérents à la mise en place de nouveaux dispositifs.

Les recommandations

Devant ces constats, l'Odas a présenté des recommandations pratiques qui ont recueilli une large adhésion des responsables réunis à cette occasion. Il a ainsi entrepris la réalisation de guides méthodologiques de l'observation. A raison d'un guide par secteur traditionnel d'intervention (enfance en danger, personnes âgées, personnes handicapées), l'objectif est d'apporter des éléments de méthode permettant d'optimiser des démarches locales d'observation. Les projets de guides ont été présentés à un stade préparatoire au cours des Entretiens.

Le premier, paru au mois de mars, est consacré à l'observation de l'enfance en danger. Il propose une classification des enfants à protéger, un glossaire de la terminologie la plus couramment utilisée, et une grille des données minimales à recueillir. Cet ensemble doit permettre d'harmoniser les informations réunies par les diverses institutions concernées par la protection de l'enfance.

Sa parution sera suivie à l'automne de celle de deux guides portant sur l'observation dans les domaines des personnes âgées et des personnes handicapées. Ces guides s'inspireront notamment des préoccupations liées à la réalisation des schémas départementaux. Ils attireront l'attention sur un certain nombre de clignotants dans l'élaboration de la partie diagnostic des schémas, et proposeront eux aussi un cadre méthodologique de référence minima. En substance, ils porteront principalement sur les tendances actuelles en matière d'observation des politiques menées dans ces secteurs ; la présentation des différentes politiques concevables ; l'analyse du comportement des acteurs locaux et des articulations nécessaires ; la présentation des caractéristiques principales d'une méthode d'investigation.

Des publications analogues sont envisagées dans les domaines de l'accueil de la petite enfance, de l'insertion des jeunes et de l'accès aux soins des plus démunis.

Il faut enfin souligner que le prix de vente de ces guides a été spécialement étudié pour permettre aux collectivités de réaliser des achats groupés.

Mobilisation autour de l'observation

Les Entretiens

Les Entretiens se sont déroulés les 14 et 15 décembre 1993 devant un public de 400 responsables politiques et administratifs.

Un public nombreux et varié

La provenance des participants aux Entretiens a bien reflété la diversité des institutions concernées par la problématique de l'observation : plus de 40% venaient des collectivités locales (deux tiers des départements et plus d'une cinquantaine de villes étaient ainsi représentés), environ 35% des services de l'Etat et de la protection sociale, les 25% restants étant composés de représentants du monde associatif et de l'entreprise.

Une forte implication des décideurs

De nombreuses personnalités sont intervenues au cours des différentes séances, dont MM. Jean-Paul DELEVOYE, Pierre-Rémy HOUSSIN, René LENOIR, Rodolphe

PESCE, Christian PROUST et André SANTINI. Les travaux en ateliers ont pour la plupart été placés sous la présidence d'élus locaux, dont les Vice-Présidents des Conseils généraux d'Ille-et-Vilaine, du Rhône, de Seine-et-Marne, de l'Essonne et du Val d'Oise.

Les prochaines rencontres

L'Odas participera au cours du second semestre à plusieurs manifestations : en automne, sera organisée en Isère une rencontre nationale sur le thème "Protection de l'enfance en période de crise". Des manifestations sur le même thème sont envisagées dans le Val-d'Oise, le Pas-de-Calais et en Alsace. Enfin, l'Odas apportera sa contribution sur les nouvelles stratégies d'action sociale lors d'un colloque organisé par l'Association des Administrateurs territoriaux.

La lettre de l'ODAS N°3
a été diffusée à 6.000 exemplaires
Conception et rédaction : Jean-Louis SANCHEZ
Réalisation et diffusion : Pierre-Antoine LEGOUTIERE
La Lettre est disponible sur simple demande à l'ODAS
13, boulevard Saint-Michel - 75005 Paris
Tél : (1) 44 07 02 52 - Fax : (1) 43 25 85 34